

**Les règles de l'élection présidentielle**  
**Pierre Esplugas-Labatut, professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole,**  
**Institut Maurice Hauriou**

S'agissant d'une élection profondément ancrée dans la vie politique française, il est étonnant d'observer à quel point les règles applicables à l'élection présidentielle ont été évolutives et ne sont toujours pas entièrement fixées. Les textes de référence, curieusement d'ailleurs non codifiés à ce jour dans le code électoral, sont bien sûr la Constitution française (art. 6 et 7) mais aussi la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, elle-même complétée par décret<sup>1</sup>. En réalité, ces textes doivent se combiner aussi avec les dispositions générales du Code électoral qui, n'étant pas spécifiques à l'élection présidentielle, ne seront pas développées ici.

En l'état, il n'existe pas de textes officiels concernant l'organisation d'élections primaires à l'élection présidentielle. Outre qu'initialement elles ne s'inscrivaient pas dans notre tradition politique, l'existence d'un premier tour est censée faire office de sélection. Ce type d'élections est toutefois apparu d'abord sur un mode réservé aux adhérents (primaires organisées par le Parti socialiste pour l'élection de 1995) et a été étendu ensuite aux simples sympathisants (primaires organisées par des partis de gauche pour l'élection de 2012 et 2017, partis de droite et du centre pour celle de 2017). Il reste que ce sont à ce jour des pratiques reposant sur une codification interne même si certains aspects (comptabilisation des dépenses et accès aux médias audiovisuels) impactent le déroulement du scrutin officiel.

Les textes applicables à l'élection présidentielle ont été modifiés au fil de la Vème République à de nombreuses reprises au prix certes d'une certaine complexification mais selon un mouvement dynamique qui est de rendre plus démocratiques les règles pour être élu (I), de placer sur un pied d'égalité les candidats pour faire campagne (II) et de renforcer l'effectivité des règles posées pour garantir la régularité du scrutin (III).

## **I. La démocratisation des règles pour être élu**

Les textes de référence précités organisent dans un sens démocratique les conditions de désignation du candidat élu (A) et celles pour en amont être juridiquement candidat (B).

### **A. Les règles pour être désigné**

Les règles pour être désigné Président de la République prévoient que celui-ci est élu au suffrage universel direct (1) selon un mode de scrutin majoritaire à deux tours (2).

#### **1. Une élection au suffrage universel direct**

L'élection du Président de la République a lieu aujourd'hui au « suffrage universel direct »<sup>2</sup>, soit par l'ensemble des citoyens (donc de nationalité française) en âge de voter. Quoique déjà appliqué sous la IIème République, ce mode de désignation est une innovation au regard de celui en vigueur sous les IIIème et IVème Républiques. En effet, les présidents de ces Républiques ont été élus sous ces régimes par les deux chambres parlementaires réunies (en « Assemblée nationale » ou en « Congrès »), donc au suffrage universel indirect. De même, initialement sous la Vème République, le Président était élu au suffrage universel indirect par un collège, calqué sur celui des sénateurs, de grands électeurs dits de « notables », eux-mêmes élus au suffrage universel, composé d'un peu plus de 80 000 personnes. Ce mode d'élection constituait déjà une innovation importante qui avait pour conséquence d'émanciper le chef de l'Etat par rapport au Parlement et aux partis politiques. Ce système ne fut appliqué qu'une fois pour élire le général de Gaulle en 1958. En fait, la réforme décisive eut lieu en 1962 : le président de Gaulle initia, en application de la procédure référendaire prévue à l'article 11 de la Constitution, une révision de la Constitution

---

<sup>1</sup> Décr. n° 2001-213, 8 mars 2001.

<sup>2</sup> Const. 1958, art. 6, al. 1.

au terme de laquelle l'ensemble des citoyens français élit directement désormais le Président de la République<sup>3</sup>.

Ce mode de désignation n'est pas sans effet sur sa place au sein des institutions. En effet, disposant d'une légitimité populaire directe, le Président s'est cru autorisé, du moins en cas de coïncidence de majorités présidentielle et parlementaire, à outrepasser sa fonction d'arbitre, pourtant expressément confiée par l'article 5 de la Constitution, et véritablement gouverner. Afin d'éviter les dérives de cette pratique dite « présidentielle », il est parfois logiquement suggéré par une partie de la doctrine, quoique minoritaire, favorable à une lecture parlementaire de la Constitution, un retour à une élection au suffrage universel indirect<sup>4</sup>. Ainsi, ne disposant plus de légitimité populaire directe, le Président de la République pourrait redevenir un arbitre. Cependant, ces propositions semblent politiquement peu réalisables tant les français ont pris l'habitude d'élire eux-mêmes leur Président<sup>5</sup>.

## **2. Un mode de scrutin majoritaire à deux tours**

Le scrutin en vigueur est majoritaire à deux tours<sup>6</sup> ce qui signifie classiquement qu'au premier tour est élu le candidat qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés et au deuxième celui qui, parmi les deux candidats arrivés en tête, a recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés. Le débat sur un scrutin proportionnel, supposé éventuellement plus juste, est par nature sans objet pour ce type d'élection compte tenu du fait que l'on élit en France une personne physique que l'on ne saurait découper au prorata des votes exprimés.

On observera que, pour l'heure, aucun candidat n'a été élu dès le premier tour (seul le général de Gaulle s'en approcha lors de l'élection de 1965 avec un score, impensable de nos jours, de 44,65 % des suffrages). Probablement, cela risque d'ailleurs de ne jamais se produire compte tenu de la tendance à la multiplication des candidatures et l'émiettement des suffrages qui en résulte. Une particularité de l'élection présidentielle est que ne restent en lice que les deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour. Celle-ci explique des seconds tours singuliers mettant en présence un candidat se réclamant d'une famille politique dite modérée face à un candidat dit d'extrême-droite (Jacques Chirac face à Jean-Marie Le Pen en 2001, Emmanuel Macron face à Marine Le Pen en 2017) sans que cela n'exclut à l'avenir un scénario similaire avec un candidat dit d'extrême-gauche. Ce mode de scrutin a encore une influence singulière sur le comportement de l'électeur : une formule usuelle enseigne qu'« au premier tour on choisit, au deuxième on élimine ». Effectivement, la multiplicité des candidatures au premier tour offre un choix à l'électeur ; en revanche, au deuxième, en fonction des désistements des candidats éliminés en faveur de l'un des deux candidats restant qualifiés, l'électeur reportera éventuellement son vote sur celui-ci et le choisira par défaut.

## **B. Les règles pour être candidat**

La démocratisation des règles pour être candidat induit d'ouvrir largement le droit de l'être. Tout en respectant cette condition, les textes de référence pour l'élection présidentielle posent toutefois, compte tenu de son importance dans la vie politique française, des règles d'éligibilité spécifiques plus contraignantes que pour les autres élections. Celles-ci sont liées à la nécessité pour un candidat d'être présenté par d'autres élus (1), de faire preuve de transparence dans sa situation personnelle (2) et, de manière inédite à ce jour en droit français, de ne pas cumuler dans le temps plus de deux mandats consécutifs (3).

---

<sup>3</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>4</sup> V. P. Brunet, « Pour en finir avec l'élection présidentielle », 4 oct. 2011, *La vie des idées*, <http://www.laviedesidees.fr/Pour-en-finir-avec-l-election.html>.

<sup>5</sup> V. par ex., Rapport sur l'avenir des institutions dirigé par C. Bartolone, M. Winock, *Refaire la démocratie*, 2015, proposition 6 ; P. Mazeaud, « Une erreur sur laquelle on ne reviendra pas », in *La désignation du chef de l'Etat. Regards croisés dans le temps et l'espace* (dir. A.-M. Le Pourhiet), Fondation Varenne, 2012.

<sup>6</sup> Const. 1958, art. 6, al. 1.

## 1. Le filtre des candidatures : le système dit des « parrainages »

Le principe d'un filtre des candidatures a été posé dès l'origine dans le but d'éviter un trop grand nombre de candidatures, ce qui pourrait aboutir, compte tenu de l'émiettement des suffrages à un résultat hasardeux, et en particulier de dissuader les candidatures fantaisistes. A cette fin, il a été conçu un système de « présentation de candidatures »<sup>7</sup> qualifié dans le jargon de « parrainages » d'élus nationaux et locaux<sup>8</sup>. Ce collège est évalué à environ 42 000 personnes dont 77 % de maires. Le nombre de signatures nécessaires est, depuis 1976, de 500<sup>9</sup>. Le scrutin étant national, il est exigé en outre une condition géographique, destinée à éviter des candidatures d'une personne avec une assise seulement locale, selon laquelle les présentateurs doivent être répartis dans au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'1/10<sup>ème</sup> d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'Outre-Mer.

D'un point de vue formel, les formulaires types des présentations des candidats sont adressés par les préfetures de département et renvoyées directement, par voie postale (hypothèse retenue en pratique par le Conseil constitutionnel) ou électronique, au plus tard le 6<sup>ème</sup> vendredi précédant le premier tour de scrutin, par les présentateurs au Conseil constitutionnel sans que l'acte de présentation ne puisse être retiré. Afin d'éviter que soit présentée une personne mais qui n'en aurait pas l'intention, le Conseil constitutionnel doit s'assurer de son consentement. Après des flottements dans la pratique du Conseil constitutionnel, le législateur impose désormais que soit publiée, d'abord graduellement au moins deux fois par semaine, puis 8 jours au moins avant le premier tour de scrutin, l'intégralité des noms et qualité des présentateurs. Le principe d'une telle publicité, établi dans un souci de transparence, peut cependant avoir pour effet de dissuader des personnes habilitées à présenter certains candidats, sans pour autant que cela ait été jugé contraire au pluralisme des courants d'idées et d'opinions<sup>10</sup>.

Ce système a donné dans une certaine mesure satisfaction en permettant la représentation des grands courants de la vie politique française tout en contenant le nombre de candidatures (le nombre maximum de candidatures relevé est de 16 en 2001). Il reste toutefois contesté car il peut être perçu par les candidats évincés ou ayant des difficultés à recueillir les signatures demandées en raison d'un faible nombre de soutien d'élus locaux comme antidémocratique. Il peut générer des pratiques contestables comme celle d'assécher le réservoir d'élus d'un candidat politiquement proche. Pire encore, le Conseil constitutionnel a observé au fil des élections des comportements jugés contraires à la dignité de l'élection comme la vente, la mise aux enchères du parrainage ou le tirage au sort du parrainé.

En ce sens, le Comité « Balladur » pour la modernisation et le rééquilibrage des institutions a proposé en 2007 d'élargir le socle d'élus potentiels en mesure de présenter une candidature actuellement autour de 47 000 à 100 000 ou de confier à une fraction de citoyens le soin de parrainer eux-mêmes les candidatures<sup>11</sup>. Pour notre part, nous suggérons une adaptation simple

---

<sup>7</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 3, I.

<sup>8</sup> La liste exacte des personnes susceptibles de présenter un candidat comprend des élus nationaux (parlementaires), européens (parlementaires européens), locaux (conseillers régionaux, conseillers départementaux, maires, membres de l'Assemblée de Corse, du Conseil de Paris, conseillers métropolitains de Lyon, maires délégués des communes déléguées et des communes associées, maires des arrondissements de Paris, Lyon et de Marseille, présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, présidents des communautés de communes), d'Outre-Mer (membres de l'Assemblée de Guyane, Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, de l'assemblée de la Polynésie française, des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, président de la Polynésie française, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie) et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

<sup>9</sup> LO n° 76-527, 18 juin 1976. Antérieurement à cette loi, le nombre de signatures nécessaires était de 100.

<sup>10</sup> Cons. const., n° 2012-233 QPC, 21 févr. 2012, *Marine Le Pen*.

<sup>11</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, Proposition n°15.

qui serait de rendre anonymes les noms des présentateurs. Cela faciliterait ainsi la tâche de certains candidats sans pour autant bouleverser l'économie du système actuel.

## **2. La transparence de la situation personnelle des candidats**

Le devoir d'exemplarité qui s'attache à la charge de la fonction présidentielle conduit à poser des exigences particulières, récemment renforcées par la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 dite « pour la confiance dans la vie politique », dans la connaissance de la situation personnelle, notamment financière, des candidats au détriment sans doute du respect de leur droit à la vie privée. Ainsi, ces derniers doivent remettre au Conseil constitutionnel lors de leur déclaration de candidature deux déclarations, une d'intérêts et d'activités, l'autre de leur situation patrimoniale<sup>12</sup>. Elles sont transmises par le Conseil constitutionnel à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qui les rend publiques, sans autre forme d'appréciation pour ne pas interférer dans la campagne électorale<sup>13</sup>, au moins 15 jours avant le premier tour de scrutin.

Pour le Président élu, l'intérêt qui s'attache à la connaissance de sa situation personnelle s'accompagne d'une exigence de probité, voire d'intégrité. A ce titre, sa déclaration de patrimoine est publiée au JORF en étant jointe à la publication de la proclamation des résultats. Surtout, selon un mécanisme en vigueur pour d'autres élections, il doit déposer, auprès de la HATVP, à l'issue de ses fonctions (6 mois au plus tôt et 5 mois au plus tard avant l'expiration du mandat) une nouvelle déclaration de situation patrimoniale rendue publique 30 jours après son dépôt. L'objectif est que la HATVP, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations, apprécie, par un avis formulé suffisamment tôt avant que la campagne électorale ne s'engage compte tenu des délais posés, les variations de patrimoine entre le début et la fin de l'exercice de ses fonctions et vérifie ainsi si le Président a pu s'enrichir indûment du fait de celles-ci.

## **3. Une condition inédite d'inéligibilité : l'absence d'exercice de deux mandats consécutifs**

Imitant sans doute le modèle américain, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit, de manière inédite en France, une limitation dans le temps du cumul de mandats par une limitation à deux du nombre de mandats présidentiels consécutifs<sup>14</sup>. Ceci veut donc dire que trois mandats peuvent être exercés par une même personne pour peu qu'un autre titulaire ait exercé dans l'intervalle ce mandat. L'objectif souhaité est de permettre une rotation du titulaire de la charge présidentielle. La limitation du nombre de mandat a tout spécialement un intérêt aujourd'hui dans un contexte d'allongement de la durée de la vie. En effet, la question d'une durée excessive de l'exercice du mandat présidentiel s'est posée avec moins d'acuité, compte tenu de leur âge au moment où ils ont accédé à la fonction présidentielle, pour les présidents de Gaulle, Pompidou, Mitterrand et Chirac que pour les présidents Sarkozy, Hollande et Macron qui ont été ou sont en fonction plus jeunes. Cette réforme n'est toutefois pas sans soulever des discussions car cela prive le peuple souverain du droit de choisir de renouveler le chef de l'Etat : la liberté d'élire est aussi celle de réélire. En outre, l'expérience de certains Etats étrangers dans lesquels une clause de non-renouvellement du mandat de président a également été instituée n'est pas toujours convaincante en ayant été parfois détournée (en Russie, en 2008 : échange de fonctions entre le Président Poutine et le Premier ministre, Medvedev).

## **II. L'égalisation des situations pour faire campagne**

Les règles applicables à la campagne électorale tendent à briser le cercle vicieux selon lequel un présumé « petit » candidat n'a aucune chance de devenir « grand » s'il n'est pas placé dans une situation d'égalité avec les autres. A ce titre, il est instauré un cercle vertueux qui consiste à ce que chaque candidat connaisse précisément, dans un souci de clarté, le calendrier électoral (A),

---

<sup>12</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 3, I.

<sup>13</sup> Cons. const. n° 2013-675 DC, 9 oct. 2013.

<sup>14</sup> Const. 1958, art. 6, al. 2.

accède, dans un souci de pluralisme politique, aux mêmes moyens de communication (B), et, bénéficie, dans un souci de transparence, de moyens financiers non disparates (C).

#### **A. L'organisation minutieuse du calendrier en vue de la clarté du débat électoral**

Le calendrier de la campagne électorale est logiquement dicté par la date du scrutin. Celle-ci ne correspond pas à une date fixe comme aux Etats-Unis. Il est ouvert par un décret de convocation du Gouvernement, est fonction de la date de l'expiration des pouvoirs du Président en exercice dans un intervalle compris entre 20 jours au moins et 35 jours au plus<sup>15</sup>. Le scrutin a traditionnellement lieu un dimanche sans que cela ne soit une obligation juridique. L'intérêt est que soit organisé le scrutin le samedi pour les électeurs votant sur le continent américain en Polynésie française afin d'éviter, compte tenu du décalage horaire, que ceux-ci ne connaissent au préalable les résultats métropolitains<sup>16</sup>.

La Constitution prévoit un calendrier dérogatoire dans deux hypothèses. La première est celle du décès ou de l'empêchement définitif du Président en fonction. En ce cas l'élection a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, 20 jours au moins et 35 au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement<sup>17</sup>. En application de cette prescription, le calendrier électoral est à ce jour toujours dicté par la date du décès du Président Pompidou le 2 avril 1974 nécessitant l'organisation du 1<sup>er</sup> tour de l'élection le 5 mai 1974.

La deuxième hypothèse, anticipée sur une suggestion du Conseil constitutionnel<sup>18</sup> par une révision de la Constitution en 1976<sup>19</sup>, est celle du décès ou de l'empêchement de l'un des candidats à l'élection ou ayant manifesté son intention de l'être moins de 30 jours avant la publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel. Ce dernier peut prononcer le report de l'élection si cet événement se produit 7 jours avant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, doit le prononcer s'il se produit entre cette date et le 1<sup>er</sup> tour et déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales s'il se produit entre les deux tours<sup>20</sup>.

La campagne électorale officielle est courte en étant ouverte au moins 15 jours avant le 1<sup>er</sup> tour de scrutin par un décret du Gouvernement publiant la liste des candidats préalablement établie par le Conseil constitutionnel<sup>21</sup>.

Les horaires du scrutin sont en principe uniformisées en étant ouvert sur l'ensemble du territoire national à 8h et clôturé à 19h<sup>22</sup>, horaire retardé d'une heure par rapport à celui en vigueur pour les autres élections dans la plupart des communes. L'objectif est d'éviter une diffusion de résultats de bureaux de vote situés dans des communes où le scrutin a été clos plus tôt que dans d'autres. Cet objectif est toutefois mis à mal par des dérogations possibles par voie d'arrêté préfectoral et mises en œuvre en pratique dans les grandes villes.

Le délai constitutionnel entre les deux tours est, non pas de 7 jours comme pour toutes les autres élections en France à deux tours, mais de 14 jours<sup>23</sup>. Cet allongement par rapport au délai usuel peut s'expliquer par la nécessité de faire campagne sur un territoire étendu et de laisser un temps supplémentaire de réflexion aux électeurs s'agissant d'une élection centrale.

Il appartient au Conseil constitutionnel de proclamer les résultats du scrutin pour le 1<sup>er</sup> tour avant le mercredi 20 heures qui suit et, pour le 2<sup>ème</sup> tour, dans un délai de 10 jours qui suivent<sup>24</sup>. En

---

<sup>15</sup> Const. 1958, art. 7, al. 2 et 3.

<sup>16</sup> LO n° 2006-404, 5 avril 2006, art. 2.

<sup>17</sup> Const. 1958, art. 7, al. 5.

<sup>18</sup> Cons. const., n° 74-33 PDR, 24 mai 1974.

<sup>19</sup> L. const. n° 76-527, 18 juin 1976.

<sup>20</sup> Const. 1958, art. 7, al. 6, 7 et 8.

<sup>21</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 3, I, al. 1.

<sup>22</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 3, II bis.

<sup>23</sup> Const. 1958, art. 7, al. 1.

<sup>24</sup> Décr. n° 2001-213, 8 mars 2001, art. 29.

pratique, la proclamation intervient beaucoup plus rapidement car le résultat « annoncé » dès 20 heures le jour même de l'élection pourrait très difficilement être remis en cause après un long délai sauf, sans doute, en cas faible écart de voix. La publication des résultats au JORF intervient dans les 24 h qui suivent leur proclamation des résultats.

### **B. L'accès aux moyens de communication en vue du pluralisme politique**

La loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 pose le principe selon lequel « tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle »<sup>25</sup>. A cette fin, il est institué une « Commission nationale de contrôle de la campagne électorale », composée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes<sup>26</sup> dont l'action est relayée par des Commissions locales. Elle exerce une mission générale de surveillance du déroulement de la campagne (à l'occasion, par exemple, de réunions publiques, d'interventions de candidats et de leurs soutiens dans la presse aussi bien écrite, audiovisuelle et internet). Elle contrôle plus particulièrement le respect des dispositions en vigueur relatives aux affiches et professions de foi des candidats. La Commission intervient encore pour faire cesser des agissements qui lui paraîtraient critiquables et éventuellement saisit les autorités compétentes de l'Etat si des incidents suffisamment graves survenaient pour affecter le bon déroulement de la campagne électorale.

L'égalité de traitement entre les candidats vaut plus particulièrement pour l'accès de chacun d'eux aux médias audiovisuels. A ce titre, les éditeurs de services de communication audiovisuelle, à compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'à la veille du début de la campagne, assurent, dans des conditions de programmation comparables, une équité des candidats figurants sur cette liste en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne<sup>27</sup>. Pour apprécier l'équité, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) doit classiquement, dans sa mission de garant du pluralisme politique, tenir compte d'un faisceau d'indices constitué, d'une part, par la représentativité des candidats, évaluée en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections et de sondages d'opinion, et d'autre part, par leur contribution à l'animation du débat électoral (notamment, organisation de réunions publiques, communiqués et conférences de presse, activités sur les réseaux sociaux).

Spécificité de l'élection présidentielle, à compter du début de la campagne et pendant l'entre-deux tours de l'élection, la règle applicable est celle plus rigide de l'égalité. En outre, il incombe spécifiquement aux sociétés nationales de programme de radio et de télévision de mettre à disposition pour chaque candidat une durée égale (fixée, par décision du CSA, au-delà de 15 mn pour le 1<sup>er</sup> tour et 1 h pour le 2<sup>ème</sup>) d'émissions<sup>28</sup> dont l'intérêt est en pratique, à l'heure de la multiplication des canaux d'information, incertain.

Ces règles ont été assouplies, de manière bienvenue, à compter de l'élection présidentielle de 2017<sup>29</sup> si l'on en juge par le volume de temps d'antenne supérieur consacré par les chaînes de télévision généralistes pour cette élection par rapport à la précédente<sup>30</sup>. L'organisation antérieure, exagérément complexe, reposait en effet sur trois périodes (préliminaire, intermédiaire, campagne officielle) en distinguant de manière byzantine entre l'équité et l'égalité dans le temps de parole et d'antenne au cours de ces trois périodes ce qui avait pour effet de provoquer un désintérêt des médias concernés. La question peut se poser encore aujourd'hui d'un nouvel assouplissement en alignant le régime de l'élection présidentielle sur celui des autres élections, ce qui reviendrait donc

---

<sup>25</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 3, IV.

<sup>26</sup> Décr. n° 2001-213, 8 mars 2001, art. 13.

<sup>27</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 3, I bis.

<sup>28</sup> Décr. n° 2001-213, 8 mars 2001, art. 15.

<sup>29</sup> LO n° 2016-506, 25 avril 2016, art. 4.

<sup>30</sup> Cons. const., déc. n° 2017-172 PDR, 20 juillet 2017, *Observations sur l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017*.

à écarter l'égalité entre candidats durant la campagne officielle, pour lui préférer l'équité, régime ayant fait ses preuves, moins lourd et finalement plus juste.

### **C. Les moyens financiers en vue de la transparence**

Les règles visant à assurer la transparence financière de l'élection présidentielle sont, comme pour les autres élections, articulées autour de l'établissement d'un compte de campagne. Son objet est de retracer les fonds destinés au financement de la campagne et les dépenses engagées en vue de l'élection<sup>31</sup>. Particularité de l'élection présidentielle, les fonds mentionnés ne peuvent être le produit de prêts et avances remboursables émanant de personnes physiques. Il doit comporter en outre en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par les partis et groupements politiques en soutien du candidat ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par eux. Le compte inclut parmi les recettes une somme de 153 000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne.

La question se pose de l'intégration des dépenses engagées dans le cadre d'une élection primaire. La réponse donnée par la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP) est que sont comptabilisées, non pas les dépenses engagées par le ou les partis soutenant le candidat désigné pour l'organisation de la primaire, mais celles exposées par celui-ci « visant à sa promotion personnelle et à celle de ses idées auprès de personnes autres que du ou des partis organisateurs »<sup>32</sup>.

Les dépenses retracées obéissent à un plafond, désormais fixé par la loi et non plus par décret, et ne peuvent excéder 13,7 millions d'euros pour les candidats présents au 1<sup>er</sup> tour et 18,3 millions d'euros pour ceux au second tour. L'objectif est clairement d'éviter une surenchère de dépenses et que soit opérée une relative égalisation des moyens à la disposition des candidats. Si le compte est approuvé, il est remboursé par l'Etat 47,5 % de ce plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour et 4,75 % de ce plafond pour ceux qui n'ont pas atteint ce seuil tout en précisant que le remboursement ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne. En cas de solde positif, son produit est dévolu à la Fondation de France.

Ce compte est tenu exclusivement par un mandataire désigné par le candidat pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat fixée au plus tard le 11<sup>ème</sup> vendredi suivant le premier tour de scrutin. Ce délai d'un an est désormais plus long que celui en vigueur pour les autres élections (6 mois) compte tenu du fait qu'une campagne d'élection présidentielle se prépare en pratique bien en amont du scrutin. Le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés à la CNCCFP. Dans les six mois du dépôt des comptes, cette dernière approuve, rejette ou réforme, après une procédure contradictoire, les comptes de campagne.

### **III. L'effectivité des règles pour garantir la régularité de l'élection présidentielle**

La Constitution confie au Conseil constitutionnel la mission de « veiller à la régularité de l'élection du Président de la République » et d'examiner les réclamations<sup>33</sup>. Celui-ci en déduit une « mission générale de contrôle de la régularité des opérations électorales »<sup>34</sup> ce qui justifie son intervention à toutes les étapes du scrutin. Ainsi, durant tout d'abord la phase préélectorale, il est juge du contentieux de l'éligibilité des candidats<sup>35</sup>. En ce sens, les personnes ayant fait l'objet de présentations peuvent porter réclamation contre la liste des candidats le lendemain de sa publication. Le Conseil constitutionnel s'est également reconnu compétent, par exception, pour

---

<sup>31</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 3, II.

<sup>32</sup> CNCCFP, déc. 7 avril 2016, *JORF* 20 avril 2016, p. 54.

<sup>33</sup> Const. 1958, art. 58.

<sup>34</sup> Cons. const., 14 mars 2001, *Haubemaille*.

<sup>35</sup> Décr. n° 2001-213, 8 mars 2001, art. 8.

statuer sur les requêtes dirigées contre des actes conditionnant la régularité du scrutin, tels un décret de convocation des électeurs, dans les cas où l'irrecevabilité opposée « risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations électorales, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics »<sup>36</sup>.

Pendant le scrutin, le Conseil constitutionnel effectue un contrôle concret du bon déroulement du scrutin par l'envoi dans des bureaux de vote de « délégués » (en pratique au nombre de 2000) choisis parmi les magistrats de l'ordre judiciaire et administratif<sup>37</sup>.

Enfin, postérieurement au scrutin, le Conseil constitutionnel est compétent pour statuer sur la régularité des opérations électorales. A ce titre, il peut être saisi d'une réclamation par tout électeur faisant mention de celle-ci dans le procès-verbal des opérations de vote et directement par le représentant de l'Etat et chaque candidat dans un délai de quarante-huit heures suivant la clôture du scrutin<sup>38</sup>.

Après avoir examiné ces réclamations, il exerce son office de juge électoral de droit commun pour ce type d'élection en procédant éventuellement à des réformations des résultats par bureau de vote s'il observe des manquements substantiels à la sincérité, dignité et au secret du vote et en cas d'entrave de l'action de ses délégués (non rares en pratique : par exemple, pour absence d'isoloir, composition irrégulière d'un bureau, transmission incomplète du procès-verbal...). Ces corrections n'ont toutefois à ce jour modifié qu'à la marge le résultat final sans influencer sur la désignation du candidat élu.

Jusqu'en 2006, le Conseil constitutionnel contrôlait directement les comptes de campagne des candidats. Depuis la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006, il appartient désormais à une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), jugée plus spécialisée, de contrôler en 1<sup>ère</sup> instance ces comptes<sup>39</sup>. Celle-ci dispose de trois options qui sont, après procédure contradictoire, de les approuver, rejeter ou réformer dans les six mois qui suivent le dépôt. Elle arrête en conséquence le montant du remboursement forfaitaire des dépenses engagées. Celui-ci est total par rapport au montant légal en cas d'approbation du compte ou partiel en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités. Une sanction particulière est prévue en cas de dépassement du plafond des dépenses avec le versement au Trésor public par le candidat concerné d'une somme fixée par la CNCCFP égale au montant du dépassement.

Les décisions de la CNCCFP, en pratique de rejet, peuvent dans le mois qui suit leur notification faire l'objet par le candidat concerné d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel. Il n'est pas douteux que seul le « candidat concerné » puisse engager un tel recours alors même qu'il existerait un intérêt à ce qu'un tiers puisse contester les décisions de la CNCCFP, par exemple à l'initiative d'un adversaire estimant indulgente ou mal fondée une de ses décisions. Une fois saisi, le Conseil constitutionnel est aidé par des rapporteurs-adjoints choisis parmi membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Les pouvoirs d'investigation du Conseil sont facilités par le fait que les agents de l'administration des impôts sont déliés à son égard du secret professionnel. A l'inverse des autres élections, le Conseil constitutionnel comme juge électoral ne peut que approuver, réformer ou rejeter le compte mais non prononcer une sanction d'inéligibilité en cas de rejet. Cette particularité s'explique sans doute par la volonté de préserver la continuité de l'Etat si la décision de rejet devait concerner le candidat élu.

Dans sa jurisprudence sur l'examen des comptes de campagne, le Conseil constitutionnel a eu dans un premier temps la réputation d'être plus sévère envers de « petits » candidats pour lesquels des décisions de rejet avaient été rendues (Jacques Cheminade<sup>40</sup> et Bruno Mégret<sup>41</sup>) qu'à l'égard de

---

<sup>36</sup> Cons. const., *ibid.*

<sup>37</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 3, III, al. 1.

<sup>38</sup> Décr. n° 2001-213, 8 mars 2001, art. 30.

<sup>39</sup> LO n° 62-1292, 6 nov. 1962, art. 3, II et V.

<sup>40</sup> Cons. const., n° 95-88 PDR, 11 oct. 1995.



candidats a priori plus importants pour lesquels le compte avait été approuvé (Jacques Chirac<sup>42</sup> et Edouard Balladur<sup>43</sup>) alors que des doutes sérieux pesaient sur leur régularité si l'on se fie à des témoignages d'anciens membres du Conseil constitutionnel présents au délibéré (Jacques Robert et Roland Dumas)<sup>44</sup>. En revanche, la Haute instance a rejeté le compte de campagne du président sortant Nicolas Sarkozy pour l'élection de 2012 en raison d'un dépassement du plafond après réintégration de dépenses de campagnes non comptabilisées par le candidat<sup>45</sup>.

L'élection présidentielle aujourd'hui ne se déroule plus dans les mêmes conditions qu'au début de la Vème République. Les règles, finalement archaïques imaginées en 1958 et même 1962, ont été sensiblement modernisées dans le sens d'une plus grande égalité entre candidats et transparence de ceux-ci, notamment à la suite « d'observations » que le Conseil constitutionnel a pris l'habitude de formuler en clôture de scrutin. L'enjeu pour le futur réside sans doute dans la maîtrise des outils informatiques. La pratique des machines à voter, pourtant autorisée par le Conseil constitutionnel dès 1969 mais présentant l'inconvénient de désacraliser le suffrage, n'a pas fait flores et a connu une décroissance postérieurement à l'élection de 2002. Celle de 2017 a été marquée pour la première fois par une attaque concernant le réseau informatique de l'équipe de campagne du candidat élu, Emmanuel Macron. Comme le suggère le Conseil constitutionnel dans ses observations pour l'élection présidentielle de 2017, il paraît opportun qu'une réflexion d'ordre technique et juridique soit prochainement menée afin de parer à ces menaces<sup>46</sup>. Enfin, la refonte du code électoral, tant de fois annoncée, pourrait être l'occasion d'intégrer les règles de l'élection présidentielle afin d'améliorer leur accessibilité et intelligibilité.

---

<sup>41</sup> Cons. const., n° 2002-113 PDR, 26 sept. 2002.

<sup>42</sup> Cons. const., n° 95-86 95-91 PDR, 11 oct. 1995.

<sup>43</sup> Cons. const., n° 95-91 PDR, 11 oct. 1995.

<sup>44</sup> V. *Le Monde*, 28 janv. 2015.

<sup>45</sup> Cons. const., n° 2013-156 PDR, 4 juillet 2013.

<sup>46</sup> Cons. const., déc. n° 2017-172 PDR, 20 juillet 2017, *Observations sur l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017*.